



OCHRANA ZÁKLADNÍCH PRÁV V EU

Evropská unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin, jak je stanoveno v článku 2 SEU. Aby bylo zajištěno, že tyto hodnoty budou dodržovány, existuje mechanismus EU, který stanoví, zda dochází k závažnému porušení nebo zřejmému nebezpečí závažného porušení ze strany členského státu, který byl nedávno poprvé aktivován. EU je rovněž vázána Listinou základních práv, která stanoví práva, která musí při provádění právních předpisů EU dodržovat jak Evropská unie, tak členské státy. EU je rovněž odhodlána přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

OD SOUDNÍ OCHRANY ZÁKLADNÍCH PRÁV KE KODIFIKACI VE SMLOUVÁCH

Evropská společenství (dnes Evropská unie) původně vznikla jako mezinárodní organizace, jejíž působnost byla v zásadě ekonomická. Proto se nezdálo, že by bylo zapotřebí přijmout ohledně dodržování základních práv výslovná pravidla. Ta nebyla po dlouhou dobu ve Smlouvách uvedena, ale byla považována za zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP) z roku 1950, k níž přistoupily všechny členské státy.

Jakmile však Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) potvrdil zásady přímého účinku (1.2.1) a nadřazenosti evropského práva, některé vnitrostátní soudy začaly dávat najevo obavy související s tím, jaký dopad by tato judikatura mohla mít na ochranu ústavních hodnot, jakými jsou základní práva. Jestliže by evropské právo mělo převážit i nad ústavním právem členských států, bylo by možné základní práva porušovat. Aby se tomuto teoretickému riziku předešlo, přijaly v roce 1974 německý a italský ústavní soud rozhodnutí, v nichž trvaly na své pravomoci přezkoumávat evropské právní předpisy, aby zajistily, že jsou v souladu s ústavou danými právy (Solange I; Frontini). To vedlo Soudní dvůr EU k tomu, že svou judikaturou potvrdil zásadu dodržování základních práv tím, že uvedl, že Smlouvy chrání rovněž tato základní práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jež jsou obecnými zásadami práva Společenství (Stauder v. Stadt Ulm, C-29/69; rozsudek ve věci C-11/70).

S postupným rozšiřováním pravomocí EU v politikách, které mají přímý dopad na základní práva, jako je spravedlnost a vnitřní věci (SVV), a poté co vznikla plně rozvinutá oblast svobody, bezpečnosti a práva, byly Smlouvy změněny tak, aby EU ochranu základních práv pevně ukotvila. Maastrichtská smlouva obsahovala odkaz na EÚLP a společné ústavní tradice členských států jako na obecné zásady práva



EU a Amsterodamská smlouva potvrdila evropské „zásady“, na nichž je EU založena (Lisabonská smlouva, „hodnoty“ uvedené v čl. 2 Smlouvy o EU), a zavedla postup pro pozastavení práv stanovených ve Smlouvách v případech vážného a trvalého porušování základních práv členským státem. Návrh Listiny základních práv a její vstup v platnost spolu s Lisabonskou smlouvou jsou nejnovějším vývojem v procesu kodifikace, jehož cílem je zajistit ochranu základních práv v EU.

PŘISTOUPENÍ EU K EVROPSKÉ ÚMLUVĚ O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD (EÚLP)

Jelikož je EÚLP hlavním nástrojem ochrany základních práv v Evropě, k němuž přistoupily všechny členské státy, přistoupení ES k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod je logickým řešením potřeby propojit ES se závazky v oblasti základních práv. Evropská komise opakovaně navrhla (v letech 1979, 1990 a 1993), aby ES přistoupilo k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Na žádost o stanovisko k této věci dospěl Soudní dvůr v roce 1996 ve svém stanovisku 2/94 k závěru, že Smlouva nestanoví ES žádnou pravomoc přijímat pravidla týkající se lidských práv nebo uzavření mezinárodních úmluv v této oblasti, čímž se přistoupení stalo právně nemožným. Lisabonská smlouva tuto situaci napravila tím, že zavedla čl. 6 odst. 2, který stanoví, že EU přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. To znamená, že EU, tak jak je tomu již v případě členských států, se stane předmětem přezkumu ze strany právního subjektu, který stojí mimo právní systém EU, a sice Evropského soudu pro lidská práva (ESLP). Po přistoupení k úmluvě budou mít občané EU, ale i státní příslušníci třetích zemí pobývajících na území EU možnost soudně napadnout právní akty přijaté EU přímo před Evropským soudem pro lidská práva na základě ustanovení EÚLP, stejně jako se mohou odvolat proti právním aktům přijatým členskými státy EU.

V roce 2010 zahájila EU ihned po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost jednání s Radou Evropy o návrhu dohody o přistoupení, která byla dokončena v dubnu 2013. V červenci 2013 se Komise obrátila na Soudní dvůr se žádostí o rozhodnutí, zda je návrh dohody o přistoupení v souladu se Smlouvami. Dne 18. prosince 2014 vydal Soudní dvůr Evropské unie záporné stanovisko, v němž uvedl, že návrh dohody může nepříznivě ovlivnit specifické vlastnosti práva EU a jeho nezávislost (stanovisko 2/13). Diskuse o tom, jak překonat problémy, na něž upozornil Soudní dvůr Evropské unie, a pokračovat v jednáních, neustále probíhají.

LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV EU

Souběžně s „vnějším“ kontrolním mechanismem, který předpokládá přistoupení ES k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod s cílem zajistit soulad právních předpisů a politik se základními právy, bylo nezbytné přijmout na úrovni ES „interní“ mechanismus kontroly, který by umožnil předběžnou a nezávislou soudní kontrolu ze strany Soudního dvora Evropské unie. Za tímto účelem byl zapotřebí zákon o právech specifických pro EU a bylo přijato rozhodnutí, že na zasedání Evropské rady v Kolíně nad Rýnem v roce 1999 bude svolán Konvent k návrhu listiny základních práv.



Listina základních práv Evropské unie byla slavnostně vyhlášena Evropským parlamentem, Radou a Komisí v Nice v roce 2000. V roce 2007 pak byla vyhlášena znovu, v pozměněném znění. Listina však nabyla účinku až přijetím Lisabonské smlouvy dne 1. prosince 2009, jak stanoví čl. 6 odst. 1 SEU, a stala se tak závazným zdrojem primárního práva.

Ačkoli je Listina založena na EÚLP a jiných evropských a mezinárodních nástrojích, byla různými způsoby inovativní, zejména proto, že mimo jiné zahrnuje otázky zdravotního postižení, věku a sexuální orientace jako zakázané důvody diskriminace a zakotvuje rovněž přístup k dokumentům, ochraně údajů a řádné správě v rámci základních práv, které potvrzuje.

Ačkoli je oblast působnosti Listiny na jedné straně potenciálně velmi široká, jelikož většina práv, které uznává, je přiznána „každému“, a to bez ohledu na státní příslušnost či status, na druhé straně omezuje čl. 51 její uplatňování na orgány a instituce EU a dále na členské státy, pokud uplatňují právo EU. Toto ustanovení slouží k vytyčení hranice mezi oblastmi působnosti Listiny a vnitrostátních ústav a EÚLP.

MECHANISMUS ČLÁNKU 7 SEU

Amsterodamskou smlouvou byl vytvořen nový mechanismus sankcí, který má zajistit, aby členské státy dodržovaly základní práva i další evropské zásady a hodnoty, jako je demokracie a právní stát, a to nad rámec právních limitů, které představují pravomoci EU. To znamená, že EU má pravomoc zasahovat do oblastí, které jsou jinak ponechány členskými státním, v situacích, kdy dochází k „závažnému a trvajícím porušení“ těchto hodnot. Podobný mechanismus navrhl EP poprvé ve svém návrhu aktu EU z roku 1984. Niceská smlouva přinesla tzv. preventivní fázi pro případy „zřejmého nebezpečí závažného porušení“ hodnot EU v členském státě. Cílem tohoto postupu bylo zajistit, aby ochrana základních práv, demokracie, právního státu a práv menšin, jak jsou obsažena v kodaňských kritériích pro přistoupení nových členskými státním, zůstala v platnosti i po přistoupení, a stejně tak i po přistoupení všech členskými státním.

Článek 7 SEU stanoví v odstavci 1 „preventivní fázi“, která zmocňuje jednu třetinu členskými státním, Evropský parlament a Komisi k zahájení postupu, v jehož rámci může Rada rozhodnout čtyřpětinovou většinou hlasů o „zřejmém nebezpečí závažného porušení“ v členském státě, pokud jde o hodnoty EU vyhlášené v článku 2 SEU, mezi něž patří dodržování lidských práv, lidská důstojnost, svoboda a rovnost a práva příslušníků menšin. Před tím, než Rada takové rozhodnutí přijme, uskuteční se slyšení dotčeného členského státu, přičemž Evropský parlament musí dát svůj souhlas dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů a absolutní většinou hlasů všech svých členů (čl. 354 odst. 4 SFEU). Rada může dotčenému členskému státu rovněž vydat doporučení. Tento postup, který je preventivní, byl v nedávné době aktivován Komisí ve vztahu k Polsku a Evropským parlamentem ve vztahu k Maďarsku.

Čl. 7.2 a 7.3 Smlouvy o EU v případě „existence závažného a trvalého porušení“ hodnot EU stanoví „mechanismus sankcí“, který může být aktivován Komisí nebo jednou třetinou členskými státním (nikoli EP) poté, co vyzve dotčený členský stát, aby předložil své připomínky. Evropská rada rozhoduje o tom, že došlo k porušení, jednomyslně, a to poté, co získá souhlas EP stejnou většinou hlasů jako v případě



mechanismu prevence. Evropská rada může v případě dotčeného členského státu rozhodnout o pozastavení určitých členských práv, včetně hlasovacích práv v Radě, a sice kvalifikovanou většinou. Rada může rozhodnout o změně nebo zrušení sankcí, a to opět kvalifikovanou většinou. Dotčený členský stát se neúčastní hlasování v Radě nebo v Evropské radě.

Komise v roce 2014 zahájila „rámec EU pro posílení právního státu“ s cílem vyplnit mezeru existující mezi politicky obtížnou aktivací postupů podle článku 7 SEU (používaných k řešení situací, které nespádají do oblasti působnosti práva EU) a řízeními o nesplnění povinnosti s omezeným účinkem (používanými v konkrétních situacích, které spadají do oblasti působnosti práva EU). Cílem tohoto rámce je zajistit účinnou a soudržnou ochranu právního státu, která je nezbytným předpokladem pro zajištění dodržování základních práv v situacích systémového ohrožení těchto práv. Tento článek má přednost před článkem 7 SEU a doplňuje ho a předpokládá tři fáze: Hodnocení Komise, tj. strukturovaný dialog mezi Komisí a členským státem, po němž bude v případě potřeby následovat stanovisko týkající se právního státu; doporučení Komise týkající se právního státu; a následná opatření členského státu na základě doporučení. Tento rámec byl nedávno poprvé použit v Polsku.

DALŠÍ NÁSTROJE EU NA OCHRANU ZÁKLADNÍCH PRÁV

EU má k dispozici i další nástroje na ochranu základních práv.

Komise při navrhování nové legislativní iniciativy řeší její slučitelnost se základními právy prostřednictvím posouzení dopadů, což je aspekt, který následně přezkoumá také Rada a Parlament. Komise dále zveřejňuje výroční zprávu o uplatňování Listiny základních práv, kterou posuzuje a projednává Rada, která k ní přijímá závěry, a Parlament v rámci své výroční zprávy o stavu dodržování základních práv v EU.

V kontextu evropského semestru jsou otázky spojené se základními právy monitorovány a mohou být předmětem doporučení pro jednotlivé země. Dotčené oblasti zahrnují systémy soudnictví (na základě srovnávacího přehledu o soudnictví), jakož i zdravotní postižení, sociální práva a práva občanů (v souvislosti s ochranou před organizovanou trestnou činností a korupcí). Bulharsko a Rumunsko jsou rovněž podrobeny mechanismu pro spolupráci a ověřování, který obsahuje prvky týkající se základních práv.

Komise navíc nedávno navrhla nařízení o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech, které uvádí finanční prostředky EU do souvislosti s právním státem. Bude-li tento nástroj přijat, poskytne možnost vyvíjet tlak na ty členské státy, které porušují základní práva.

Důležitým nástrojem k postihování porušování základních práv v EU jsou řízení o nesplnění povinnosti. Tato řízení mohou být zahájena v případech nesouladu vnitrostátního práva s právem EU a základními právy, která jsou tímto právem chráněna, a to v individuálních a konkrétních případech (zatímco článek 7 se vztahuje na situace, které nespádají do oblasti působnosti práva EU a v nichž jsou případy porušování základních práv systematické a trvalé).

Významnou úlohu při monitorování situace v oblasti základních práv v EU plní Agentura EU pro základní práva (FRA), která byla zřízena v roce 2007 ve Vídni. Agentura je



pověřena shromažďováním, analýzou, šířením a vyhodnocováním informací a údajů týkajících se základních práv. Provádí rovněž výzkumná a vědecká šetření a zveřejňuje výroční a tematické zprávy o základních právech.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Parlament vždy podporoval posílení dodržování základních práv v EU a jejich ochranu. Parlament, Rada a Komise přijaly již v roce 1977 společné prohlášení o základních právech, v němž se zavázaly zajistit dodržování základních práv při výkonu svých pravomocí. V roce 1979 pak přijal Parlament usnesení o tom, že Evropské společenství by mělo přistoupit k EÚLP.

Návrh Smlouvy o založení Evropské unie z roku 1984 ([1.1.2](#)) blíže určil, že Unie musí chránit důstojnost jednotlivce a přiznávat každému člověku v její jurisdikci základní práva a svobody odvozené ze společných zásad vnitrostátních ústav a EÚLP. Předpokládal také přistoupení Unie k EÚLP. V usnesení ze dne 12. dubna 1989 Parlament vyhlásil, že přijímá Deklaraci základních práv a svobod^[1].

Parlament o této problematice jednal od roku 1993 každý rok a přijal rovněž usnesení o situaci základních práv v EU na základě zprávy Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci. Mimoto přijal několik usnesení ke specifickým otázkám týkajícím se ochrany základních práv v členských státech.

Parlament vždy podporoval EU, pokud jde o vlastní návrh zákona o právech, a vyzval k tomu, aby byla Listina základních práv závazná.

V nedávné době Parlament předložil řadu návrhů na posílení ochrany základních práv v EU tím, že navrhl nové mechanismy a postupy pro odstranění stávajících nedostatků. Parlament v různých usneseních od roku 2012 vyzval k vytvoření Kodaňské komise, jakož i k vytvoření evropského politického cyklu pro lidská práva, mechanismu včasného varování, postupu zmrazení a posílení Agentury Evropské unie pro základní práva. Ve svém nejnovějším znění, které v této věci přijal, Parlament zkonsolidoval své dřívější návrhy a vyzval k vytvoření „mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva“, který by byl založen na paktu Unie a měl by podobu interinstitucionální dohody s Komisí a Radou. Tento mechanismus by zahrnoval roční politický cyklus založený na zprávě vypracované Komisí a skupinou odborníků, po níž by následovala parlamentní rozprava, k níž by bylo připojeno ujednání o řešení rizik nebo porušení hodnot. Parlament rovněž vyzval k přijetí nového návrhu dohody o přistoupení EU k EÚLP a ke změnám Smluv, jako je například zrušení článku 51 Listiny základních práv, jeho přeměna na listinu práv Unie a zrušení požadavku na jednomyslnost v oblasti rovnosti a nediskriminace^[2].

V roce 2018 přijal Parlament usnesení, v němž uvítal rozhodnutí Komise aktivovat čl. 7 odst. 1 SEU v souvislosti s Polskem^[3], jakož i usnesení, kterým se zahajuje postup podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o EU ve vztahu k Maďarsku, a to předložením

[1]Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. dubna 1989 o přijetí prohlášení o základních právech a svobodách, Úř. věst. C 120, 16.05.1989, s. 51.

[2]Usnesení Evropského parlamentu ze dne 25. října 2016 obsahující doporučení Komisi o vytvoření mechanismu EU pro demokracii, právní stát a základní práva – Úř. věst. C 215, 19.06.2018, s. 162.

[3]Usnesení Evropského parlamentu ze dne 1. března 2018 o rozhodnutí Komise aktivovat čl. 7 odst. 1 SEU v souvislosti se situací v Polsku - Přijaté texty, [P8_TA\(2018\)0055](#).



odůvodněného návrhu Radě, v němž ji vyzývá, aby určila, zda existuje zřejmé nebezpečí závažného porušení hodnot uvedených v článku 2 SEU, a aby v tomto ohledu předložila Maďarsku vhodná doporučení^[4].

Ottavio Marzocchi
10/2018

[4] Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. září 2018 o návrhu, který vybízí Radu, aby podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii rozhodla, že existuje zřejmé nebezpečí, že Maďarsko závažně poruší hodnoty, na nichž je Evropská unie založena - Přijaté texty, P8_TA(2018)0340.

